Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5588**

14. Wahlperiode 15. 03. 2001

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Birgit Homburger, Marita Sehn, Ulrike Flach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksache 14/4395 –

Börsenhandel mit Emissionszertifikaten in Deutschland konkret vorbereiten

A. Problem

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden, den Börsenhandel mit Emissionszertifikaten für Treibhausgase in Deutschland unter Berücksichtigung einer Reihe näher bezeichneter Vorgaben konkret vorzubereiten.

B. Lösung

Der Ausschuss ist mehrheitlich der Auffassung, die Bundesregierung habe rechtzeitig mit den notwendigen Vorbereitungen für den Handel von Emissionszertifikaten für Treibhausgase in Deutschland begonnen. Einer zusätzlichen Aufforderung – zumal sie sich auf Feststellungen stütze, die man nicht teile – bedürfe es daher nicht.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der F.D.P. bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag – Drucksache 14/4395 – abzulehnen.

Berlin, den 14. Februar 2001

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Christoph Matschie Vorsitzender	**Monika Ganseforth** Berichterstatterin	**Marie-Luise Dött** Berichterstatterin	**Dr. Reinhard Loske** Berichterstatter
	Birgit Homburger Berichterstatterin	**Eva-Maria Bulling-Schröter** Berichterstatterin	

Bericht der Abgeordneten Monika Ganseforth, Marie-Luise Dött, Dr. Reinhard Loske, Birgit Homburger und Eva-Maria Bulling-Schröter

I.

Der Antrag auf Bundestagsdrucksache 14/4395 wurde in der 127. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2000 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen überwiesen.

Der **Finanzausschuss,** der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** und der **Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen** haben jeweils mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der F.D.P. bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Antrag abzulehnen. Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** hat auf eine Mitberatung des Antrags verzichtet.

II.

In dem Antrag auf Bundestagsdrucksache 14/4395 wird festgestellt, dass sowohl auf der europäischen Ebene als auch weltweit der Handel mit Emissionszertifikaten zum Inbegriff einer modernen Klima- und Umweltpolitik geworden sei. Mit den Vereinbarungen von Kyoto sei ein marktorientiertes Konzept für die internationale Klimaschutzpolitik festgeschrieben und ein Meilenstein für die Anwendung von Zertifikatsmodellen in der Umweltpolitik gesetzt worden. In Deutschland fehlten dagegen bisher jede organisatorische Infrastruktur und professionelles Know-how für einen klimapolitischen Zertifikatehandel.

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung deshalb aufgefordert werden, den Börsenhandel mit Emissionszertifikaten für Treibhausgase in Deutschland konkret vorzubereiten und dabei eine Reihe näher bezeichneter Vorgaben wie die Berücksichtigung der Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen einzuhalten.

III.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den Antrag auf Bundestagsdrucksache 14/4395 in seiner Sitzung am 14. Februar 2001 beraten.

Von Seiten der **Fraktion der F.D.P.** wurde ausgeführt, Hauptanliegen des Antrags sei es, auf eine Verminderung der CO_2-Emissionen hinzuwirken und dabei das in Kyoto vereinbarte Instrument der handelbaren Emissionszertifikate zu nutzen. Man halte dieses Instrument gegenüber anderen für überlegen, da die politische Zielvorgabe auf jeden Fall erreicht werde, der Preis sich aber jeweils am Markt bilde. Bei der sog. Ökosteuer werde dagegen beispielsweise der Versuch unternommen, über den Preis zu steuern, ohne dass man wisse, ob das gewünschte Ziel erreicht werde. Über die konkrete Ausgestaltung des Instruments Emissionszertifikatehandel gebe es auf internationaler Ebene zwar noch Diskussionen. Die Frage des „Ob“ sei aber in Kyoto – auch wenn dies hier anders gesehen werde – entschieden worden. In anderen Ländern bereite man sich schon konkret – beispielsweise an der Londoner Börse – auf die Nutzung dieses Instruments vor bzw. sammle mit einem internen Zertifikatehandel bereits Erfahrungen. Ein solches Vorgehen halte man auch hierzulande für dringend erforderlich, da sein Einsatz gründlich und langfristig vorbereitet werden müsse. Es sei bekannt, dass sich zwei Arbeitsgruppen beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bzw. bei der Börse in Frankfurt mit diesem Thema beschäftigten. Ergebnisse seien aber bislang nicht bekannt geworden. Mit dem eigenen Antrag wolle man deshalb darauf hinwirken, dass sich die Bundesregierung intensiver als bisher dieser Aufgabe zuwende.

Von Seiten der **Fraktion der SPD** wurde festgestellt, der Emissionszertifikatehandel sei ein Instrument, um zum Klimaschutz zu kommen. Ob man dort aber vorankomme, entscheide sich an anderen Stellen. International gesehen sei zudem festzuhalten, dass nur ganz wenige Länder – darunter Deutschland – sich überhaupt in Richtung auf ihre Emissionsziele hin bewegten, so dass es große Mengen von zu verkaufenden Emissionsrechten weder auf dieser Ebene noch unternehmensbezogen gebe, es sei denn, es handele sich um „heiße Luft“. Der Emissionszertifikatehandel sei ein neues Instrument, das Vorteile bieten könne, aber auch Nachteile und Risiken berge, die es im Einzelnen zu untersuchen und zu prüfen gelte. Dieser Prozess sei derzeit unter Beteiligung aller Akteure im Gange. Im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung sei dieses Instrument mit enthalten. Man gehe davon aus, dass dieses Instrument nach sorgfältiger Prüfung auch in Deutschland genutzt werde. Der vorliegende Antrag greife aber den Dingen viel zu weit vor und störe den laufenden Diskussionsprozess, so dass man ihn ablehnen werde.

Von Seiten der **Fraktion der CDU/CSU** wurde vorgetragen, die Europäische Gemeinschaft habe sich durch das Klimaschutzprotokoll von Kyoto verpflichtet, die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Stand von 1990 um 8 % zu senken. Um diese Absenkung wirtschaftlich verträglich zu gestalten, erlaube das Kyoto-Protokoll den Staaten, Emissionsrechte von anderen Ländern zu kaufen oder emissionsmindernde Projekte außerhalb des eigenen Landes durchzuführen. Auf nationaler Ebene seien Unternehmen Emissionskontingente zuzuteilen. Erreichten Betriebe ihre Emissionskontingente nicht, könnten sie den Überhang an andere Unternehmen verkaufen. Die Kommission der EG habe ein Grünbuch erarbeitet, in dem die Einführung eines innereuropäischen Emissionshandelssystems ab dem Jahre 2005 vorgeschlagen werde. Von daher sei es höchste Zeit, auch auf nationaler Ebene konkrete Maßnahmen zu ergreifen. In Deutschland sei bislang nichts unternommen worden, um sich auf den klimapolitischen Zertifikatehandel vorzubereiten, obwohl die Bundesregierung erklärt habe, dass sie die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls nutzen wolle. Da der Emissionshandel ein zz. noch unbekanntes Instrument des Umweltschutzes sei, müsse den Unternehmen auch die Möglichkeit gegeben werden, sich mit diesem Instrument vertraut zu machen. Dies betreffe insbesondere die kleineren und mittelständischen Unternehmen. Von daher fordere man die Bundesregierung auf, den Börsenhandel mit Emissionszertifikaten in Deutschland einzuführen. Der flexible Mechanismus des Emissionszertifikatehandels trage dem globalen Charakter der Klimaproblematik Rechnung, indem nationale finanzielle Mittel global an den Ort mit den kostengünstigsten Minderungsmöglichkeiten gelenkt würden. Das Gesamtziel werde dadurch kostengünstig erreicht. Die Ansiedlung

von Industrie in stärker belasteten Ländern werde dadurch nicht behindert. Auch auf nationaler Ebene erlaube die überregionale Betrachtung der Emissionen, den Minderungsverpflichtungen nachzukommen, ohne einzelne Betriebe in ihrer Existenz zu gefährden. Einem Unternehmen, welches über den ihm zugeteilten Emissionsanteil Schadstoffe ausstoße, werde es durch den Zukauf von Emissionsrechten anderer Unternehmen ermöglicht, seine Verpflichtungen zu erfüllen. Sowohl das erwerbende wie auch das veräußernde Unternehmen profitiere von der durch den Handel gegebenen Flexibilität. Die Gesamt-Emissionsmenge bleibe gleich, so dass umweltpolitische Ziele nicht unterlaufen würden. Die Einführung des Emissionshandels erfolge im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips, denn sie berücksichtige ökonomische und ökologische Belange gleichermaßen. Mindestanforderungen könnten durch eine umfassende Betrachtung der Emissionswerte gerechter und einfacher eingehalten werden. Der Emissionshandel sei mit anderen Politiken und Maßnahmen, insbesondere mit den Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, kompatibel. Aus diesem Grunde sei eine baldige Regelung des nationalen Emissionshandels erforderlich, damit vor dem Beginn des internationalen Handels im Jahre 2008 ausreichend Erfahrung mit der Umsetzung gewonnen werden könne. Insbesondere die Preise für Emissionskontingente seien transparent zu machen. Auch den mittelständischen Unternehmen, die nicht international agierten, müsse die Möglichkeit gegeben werden, sich auf den Emissionshandel vorzubereiten. Es gelte, verlässliche und langfristige Rahmenbedingungen zu schaffen, auf deren Basis die Wirtschaft handlungsfähig bleibe. Weiter müsse sichergestellt werden, dass die Wettbewerbsbedingungen für nationale und internationale Unternehmen äquivalent seien. Deutschland dürfe nicht hinter den anderen Ländern zurückbleiben, die bereits Vorbereitungen für einen solchen Handel aufgenommen hätten, und damit den Einfluss auf den internationalen Handel verlieren. Daher halte man es für dringend erforderlich, dass entsprechende Anstrengungen unternommen würden. Da man aber noch in einigen kleineren Bereichen – vor allem im mittelständischen Bereich – Klärungsbedarf habe, schlage man vor, wie dies in klimapolitischen Fragen früher mehrfach geschehen sei, auf der Basis des vorliegenden Antrags eine gemeinsame Entschließung zu erarbeiten. Anderenfalls werde man sich bei der Abstimmung zu dem vorliegenden Antrag der Stimme enthalten.

Von Seiten der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wurde festgestellt, der Emissionszertifikatehandel sei ein – bei richtiger Ausgestaltung auch wichtiges – Instrument, um das Ziel Klimaschutz zu erreichen. Der Antrag der Fraktion der F.D.P. enthalte hierzu allerdings eine Reihe nicht ganz zutreffender Feststellungen. Wenn z. B. das Problem der Senken nicht zufrieden stellend gelöst werde, stelle sich die Frage, ob es überhaupt zu einem Handel mit Emissionszertifikaten komme und nicht, wie dies im Antrag behauptet werde, welche der unterschiedlichen Varianten zum Zuge komme. Unzutreffend sei auch die Feststellung, in Deutschland fehle bisher jede organisatorische Infrastruktur und das professionelle Know-how für einen klimapolitischen Zertifikatehandel. Abgesehen davon, dass sich die Bundesregierung im Rahmen der internationalen Verhandlungen intensiv an der Ausgestaltung der flexiblen Instrumente beteilige, gebe es hierzulande, wie sonst nur noch in zwei weiteren Ländern, speziell dafür eingerichtete Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Industrievertretern, deren alleiniges Ziel es sei, möglichst früh ein Pilotprojekt für ein nationales Emissionshandelssystem zu entwickeln. Wenn auf internationaler Ebene im Jahre 2008, auf europäischer Ebene voraussichtlich im Jahre 2005, solche Systeme eingeführt werden sollten, sei Deutschland also mit seinen jetzigen Vorbereitungen durchaus auf der Höhe der Zeit. Nicht zu vergessen sei schließlich, dass es von namhafter industrieller Seite große Vorbehalte gegen einen Emissionszertifikatehandel gebe. Zu widersprechen sei auch der Aussage, dass Standorte für Klimabörsen statt in Deutschland im Ausland eingerichtet und die Spielregeln für internationale Klima-Transaktionen ohne Einflussnahme Deutschlands ausgehandelt würden. Zum einen sei auf die Arbeitsgruppe bei der Deutschen Börse in Frankfurt hinzuweisen. Dass es dort sehr langsam vorangehe, habe damit zu tun, dass einige der Industrievertreter nicht über das Wie, sondern über die Sinnhaftigkeit dieses Instruments überhaupt verhandeln wollten. Gleichwohl habe die Deutsche Börse größtes Interesse daran, diesen Emissionshandel abzuwickeln. Innerhalb von Deutschland gebe es aber bereits Konkurrenz in Form von Leipzig, das von sich aus großes Interesse habe, in diesem Bereich tätig zu sein.

Obwohl man also der Grundintention des Antrags zustimme, lehne man den Antrag wegen der nicht zutreffenden Feststellungen also ab. Man sei sich auch mit der Fraktion der SPD einig, dass er keine geeignete Grundlage für eine gemeinsame Entschließung darstelle.

Von Seiten der **Fraktion der PDS** wurde festgestellt, der neue Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) mache deutlich, dass beim Klimaschutz gehandelt werden müsse. Wie aus dem Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union (KOM (2000) 87 endg.), das man im Ausschuss bereits beraten habe, hervorgehe, seien viele Fragen im Zusammenhang mit dem Zertifikatehandel noch unklar. So sei offen, wie und zu welchem Preis die Emissionsmengen verteilt würden, wie das Verhältnis zwischen den am Handel teilnehmenden und nichtteilnehmenden Nationen oder Staaten unter Wettbewerbsbedingungen geregelt werde und wie ein solches System mit vertretbarem Aufwand tatsächlich kontrolliert werden könne. Man selbst lehne wegen dieser offenen Punkte den Handel mit Emissionszertifikaten und damit auch den vorliegenden Antrag der Fraktion der F.D.P. ab.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der F.D.P. bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Bundestagsdrucksache 14/4395 abzulehnen.

Berlin, den 15. März 2001

Monika Ganseforth
Berichterstatterin

Marie-Luise Dött
Berichterstatterin

Dr. Reinhard Loske
Berichterstatter

Birgit Homburger
Berichterstatterin

Eva-Maria Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333